

« Quelle place pour les collectivités territoriales dans le secteur électrique français ? »
François-Mathieu Poupeau, chargé de recherches CNRS au LATTs

Dans le mouvement de recomposition qui affecte aujourd'hui le secteur électrique français, les collectivités territoriales jouent un rôle important, quoique souvent méconnu du grand public ou des chercheurs. Dotées de compétences historiques importantes – elles jouissent, nous l'avons vu, d'un statut d'autorités concédantes¹ –, elles ont déjà recouvré une partie de leurs prérogatives qu'un demi-siècle de nationalisation avait occultées. Mais cette reconquête pourrait aller plus loin comme le suggèrent certaines initiatives engagées par des communes ou syndicats de communes, qui voudraient disposer de plus larges marges de manœuvre pour peser un peu plus sur l'avenir du secteur. Se positionner dans la régulation d'une activité en réseau représente en effet des enjeux importants pour les acteurs du monde local. C'est tout d'abord contribuer à *forger ou renforcer un territoire politique*. L'implication de la FNCCR dans les réformes et dans la gestion du secteur électrique français depuis les années 1930 a toujours témoigné de la volonté du monde rural de peser sur les décisions publiques pour accélérer la diffusion de l'électricité dans les campagnes, que l'on ne voulait pas voir délaissées par les investisseurs privés puis par EDF. De même, l'histoire du Sippérec atteste du souci manifesté par un certain nombre d'élus de la banlieue parisienne de voir leur population traitée au même titre que celle de la ville de Paris. Les vertus qui sont prêtées, à tort ou à raison, à l'électricité en terme d'aménagement du territoire et d'attractivité économique et sociale participent de cette volonté d'être présent dans les décisions prises et ce d'autant plus que la libéralisation fait craindre une exacerbation des disparités territoriales, à l'instar de ce qui a pu se passer dans le développement des réseaux à haut débit.

Se positionner dans le système de régulation, c'est aussi pouvoir disposer de *ressources financières et matérielles* attachées à la fourniture du bien et du service. La négociation de nouveaux contrats de concession entre EDF et les collectivités locales n'est pas qu'affaire de symbole. Elle pose aussi la question du partage de la rente générée par l'activité de distribution et des sommes qui peuvent être allouées aux communes sous forme de redevances de concession ou d'occupation du domaine public. Là encore, les exemples mentionnés par le Sippérec sur la question de l'enfouissement des lignes, des véhicules électriques ou de l'aide aux populations précaires montrent bien la volonté des élus de se procurer des ressources significatives pour conduire des actions qu'ils jugent pertinentes dans les domaines de l'environnement ou du social. La question se pose avec plus d'acuité encore en Allemagne au sujet du maintien de redevances de concession, qui, représentant des sommes beaucoup plus substantielles qu'en France (estimées à plusieurs milliards d'euros), abondent largement les budgets communaux.

Se positionner comme régulateur, c'est enfin *faire valoir une certaine conception de l'action publique* et des rapports que la puissance publique doit entretenir avec le monde économique. Sur ce point, les différences d'appréciation entre échelons national et local peuvent être également sources de conflits. Les expériences françaises, durant l'entre-deux-guerres, de la « municipalisation gestionnaire » et du « socialisme municipal » l'ont montré, qui ont opposé les libéraux, qui étaient à la tête de l'Etat, et certains élus locaux, qui voulaient mettre en pratique leurs idées alternatives sur l'intervention de la puissance publique dans l'économie. Aujourd'hui, il est vrai, les temps ont changé. La confrontation entre l'Etat et le monde local ne se fait plus sur un mode aussi idéologique que celui du « socialisme municipal », au demeurant peu diffusé en France. On ne voit guère apparaître, pour le moment, de doctrine

¹ cf l'introduction de ce dossier

contestataire jouant un rôle de mobilisation similaire et qui considère l'exercice de la politique à l'échelon local comme le moyen de promouvoir, contre l'Etat, de nouveaux rapports économiques et sociaux. Pour autant, aujourd'hui encore, de nouveaux horizons s'ouvrent pour les collectivités territoriales françaises dans leurs relations avec l'Etat et les opérateurs. A nouveau, l'exemple allemand apparaît aujourd'hui en Europe comme le plus emblématique de cet enjeu politique majeur². Il pose la question du devenir des *Stadtwerke*, ces entreprises de droit privé ou public qui assurent en règle générale la gestion de plusieurs réseaux (eau, gaz, chaleur, transports en commun...) et qui constituent l'une des pierres angulaires du modèle allemand de service public. En effet, elles contribuent à financer certaines activités déficitaires (transports en commun) par d'autres beaucoup plus rentables (énergie). Avec la mise en concurrence de l'ensemble des distributeurs et la fin du système de compensation financière inventé pour financer les transports (*Querverbund*), c'est tout cet édifice qui est potentiellement remis en question, donnant lieu à une mobilisation massive dans certaines villes allemandes. Moins spectaculaire mais tout aussi significatif, la France représente également un laboratoire intéressant pour observer l'émergence de visions alternatives au modèle néo-libéral prôné par la Commission Européenne ou l'Etat français. L'exemple de la défense du consommateur développé par le Sippérec dans ce dossier est intéressant. Il montre bien l'ambition affichée par un ensemble intercommunal de se positionner comme le protecteur des intérêts des ressortissants de sa concession et de ne pas laisser cette fonction sous la seule responsabilité de l'autorité de régulation. Cette prise de position originale illustre parfaitement qu'une conception alternative de l'action publique peut être aujourd'hui encore portée par le niveau local, qui considère que la collectivité locale est dépositaire de l'intérêt des citoyens et non pas simplement une autorité de régulation sectorielle ou un ensemble d'associations de consommateurs dont on estime qu'ils seront moins efficaces ou légitimes. Ainsi donc, à l'instar de l'entre-deux-guerres, le début de ce siècle laisse se profiler un certain nombre de divergences de fond entre l'Etat, les institutions communautaires et les pouvoirs locaux autour de la forme institutionnelle que prendra le nouveau paysage énergétique.

Que peut-on dire aujourd'hui des nouveaux équilibres qui s'instaurent ou sont en passe de s'instaurer en France ? Ce « retour du local » marque-t-il la fin de la centralisation qui a caractérisé le demi-siècle passé ? Bat-il en brèche un Etat jacobin qui essaie de trouver de nouveaux repères ? La réponse à cette série de questions n'est pas aisée, tant se mêlent un certain nombre de mouvements contradictoires qui interdisent une lecture simple et univoque des transformations en cours. L'intervention accrue de la Commission Européenne et la promotion d'un modèle économique qui a vocation à se diffuser dans des systèmes nationaux très différents les uns des autres peut donner, malgré le principe de subsidiarité reconnu aux Etats, une impression de centralisation, surtout dans les pays à structure fédérative comme l'Allemagne. Dans un sens inverse, le retour des collectivités locales françaises sur la scène de la régulation peut, au contraire, accréditer la thèse d'une forme de décentralisation de la gestion du secteur électrique, que l'avènement d'EDF en 1946 avait rendue impossible. Pour tenter d'esquisser quelques éléments de réponse et dépasser l'apparente contradiction de ce qui constitue deux facettes d'une même réalité, il nous faut revenir à l'architecture même du secteur libéralisé, qui distingue désormais deux types de marchés : les infrastructures et les services.

Dans les modèles qui prédominaient avant la libéralisation, ces deux marchés n'existaient pas en tant que tels. Les sociétés privées puis, à partir de 1946, leur successeur EDF assuraient en effet à la fois le transport physique du flux ainsi que sa commercialisation, sans parler de leur

² cf l'article d'Adrien Fender dans ce dossier

fonction en matière de production. A cette intégration organisationnelle correspondait une concentration de la fonction de régulation au niveau des collectivités locales (autorités concédantes) puis, progressivement à partir des années 1930, de l'Etat. Avec le développement récent de deux marchés parallèles (mais interdépendants) et non nécessairement assurés, à terme, par les mêmes opérateurs, la libéralisation s'est accompagnée d'une dissociation croissante des fonctions de régulation. Se libérant d'une partie de la tutelle de l'Etat, les collectivités locales, fortes de la loi de 1906, ont recouvré une liberté d'action qu'elles avaient en partie perdue après la nationalisation. Mais, pour le moment, cette liberté s'exerce essentiellement sur le marché des *infrastructures*. La plupart des actions décrites par le Sippérec dans l'entretien de ce dossier le montrent bien. Profitant de la négociation de nouveaux contrats de concession initiée par la FNCCR et EDF à partir du début des années 1990, les communes, dont la plupart sont regroupées en syndicats départementaux, se positionnent de plus en plus comme un contre-pouvoir en matière de gestion des infrastructures d'électricité. Propriétaires du réseau de distribution, elles entendent avoir leur mot à dire en matière d'enfouissement des lignes, de qualité du courant (nombre et durée des coupures...), autant de dossiers qui intéressent parfois les élus et les fonctionnaires territoriaux. De ce point de vue, la libéralisation s'est donc incontestablement accompagnée d'une montée en puissance des pouvoirs locaux, qui sont soucieux de rappeler les obligations de service public à un concessionnaire pouvant être tenté de privilégier son développement international. Si elle s'accompagne aujourd'hui de nombreuses limites, l'Etat et le régulateur étant vigilants à ce que cette intervention n'entrave pas *de facto* la concurrence ni ne grève trop fortement le coût d'accès aux infrastructures³, cette résurgence n'est sûrement pas encore achevée. Des formules plus ambitieuses pourraient être à terme envisagées, comme la participation de communes ou syndicats de communes aux Gestionnaires des Réseaux de Distribution (GRD) qui seront mis en place pour assurer le transit de l'électricité sur le territoire local, sous forme de Sociétés d'Economie Mixtes par exemple.

En revanche, la capacité d'action des pouvoirs locaux reste aujourd'hui beaucoup plus faible en ce qui concerne le marché de la *fourniture*, autrement dit la régulation des tarifs et services offerts à la clientèle⁴. Il fait au mieux figure d'aiguillon poussant EDF à améliorer la qualité de service, à travers certaines dispositions contenues dans les cahiers des charges de concession. Sinon, la loi de modernisation du 10 février 2000 n'a guère transféré de compétence substantielle nouvelle en la matière. Si l'on excepte les régies, pour ce qui concerne la tarification des éligibles, les collectivités locales n'ont guère voix au chapitre, que ce soit directement ou indirectement par la fixation des tarifs de péage qui sont du ressort de l'Etat. Pour ce qui concerne les non éligibles, les hausses tarifaires sont toujours décidées par la tutelle des Finances en fonction de considérations macroéconomiques. Dans les projets en discussion, il n'a nullement été question, à aucun moment, de renforcer les compétences des collectivités locales en la matière. Les collectivités locales n'ont toujours pas la possibilité de créer de nouvelle régie ou Société d'Economie Mixte ni de vendre l'électricité qu'elles peuvent produire à des clients finaux. En outre, la généralisation de l'Accès des Tiers aux Réseaux pour l'ensemble de la clientèle des particuliers en 2007 devrait entériner une profonde transformation de la notion même de concession. Considérée jusqu'à présent comme

³ ainsi, le montant des redevances de concession ou d'occupation du domaine public sont surveillées de près par l'Etat qui, en outre, se donne la possibilité de refuser certaines clauses du cahier des charges en vertu de l'article 19 de la loi du 10 février 2000, contrevenant d'une certaine manière à la liberté contractuelle garantie par les lois de décentralisation (Poupeau, 2003)

⁴ ce qui ne veut pas dire que, par ailleurs, les collectivités territoriales aient davantage de marges de manœuvre. La possibilité évoquée par le Sippérec de réaliser des groupements d'achat entre communes comme cela a pu être fait dans les télécommunications renforcera a priori le pouvoir de négociation des élus pour ce qui concerne la facture énergétique de leur commune

un droit à transporter *et* commercialiser une énergie (ce qui était logique dans un système où l'on ne pouvait pas distinguer ces deux activités), celle-ci devrait se réduire à un simple droit à transporter. Quant à la commercialisation (fourniture d'énergie et services associés), elle demeurera soumise à un marché concurrentiel, dont les règles du jeu ressortiront principalement de négociations entre l'appareil d'Etat (administrations de tutelle et CRE), les opérateurs et les institutions communautaires. Même si elles témoignent d'un certain assouplissement, les prises de positions récentes du Conseil d'Etat sur les interventions des collectivités locales en matière de réseaux à haut débit ont rappelé avec force la doctrine de l'institution depuis le début du siècle, à savoir une limitation des initiatives locales dans les marchés ouverts à la concurrence. Aussi, l'exercice du pouvoir concédant est-il appelé à se limiter, en ce qui concerne la fourniture d'énergie, à stimuler un peu plus l'opérateur sur la qualité de la fourniture ou des services. Il ne saurait en aucun cas, aux yeux des législateurs, redevenir ce qu'il était avant la nationalisation, où, à l'instar des secteurs de l'eau et de l'assainissement, les collectivités locales avaient un pouvoir de fixation de la tarification et des investissements.

Bien évidemment, ce dessaisissement n'a rien d'inéluctable. Il dépend en grande partie de la possibilité qu'auront les collectivités locales françaises – voire européennes – de faire valoir une vision alternative à la libéralisation. Le succès ou l'échec de l'initiative entreprise par le Sippérec dans le domaine de la défense des consommateurs constituera à ce titre un bon indicateur de cette capacité des collectivités locales à devenir des acteurs un peu plus présents dans le système de régulation français. Dans la première hypothèse, les collectivités locales feraient leur grand retour dans le secteur électrique français en s'immisçant dans la relation entre opérateurs et particuliers. De ce fait serait recréé le régime de concession qui existait avant 1946 et qui ne serait plus restreint au marché des infrastructures. Une telle initiative a-t-elle une chance d'aboutir à un résultat significatif ? Pour y parvenir, le Sippérec aura à surmonter un certain nombre d'obstacles. D'une part, le modèle de régulation implicitement promu par le Sippérec dans ce schéma s'apparente, toutes proportions gardées, à celui de la gestion de l'eau, qui n'a guère le soutien des réformateurs, qu'ils soient français ou européens. Les déboires de ce secteur font plutôt l'objet d'un rejet de la part d'acteurs qui croient davantage aux vertus d'une relation commerciale directe entre fournisseurs et clients. Le Sippérec aura donc à convaincre que le schéma qu'il préconise est plus légitime et efficace que le celui, idéal-typique, d'un marché dont on voudrait exclure toute forme d'influence politique au niveau local. D'autre part, il n'existe guère encore de lobbying organisé au niveau européen à même de promouvoir une vision spécifiquement locale et ayant un poids institutionnel lui permettant de contester le leadership que la DG COMP et les administrations d'Etat nationales, opposées à un tel schéma, ont toujours exercé dans la conduite des réformes. Des réseaux se sont certes constitués à un échelon européen. Energie-Cités, qui rassemble plusieurs dizaines de villes européennes, s'efforce de promouvoir une politique plus soucieuse de l'environnement et de la maîtrise énergétique. De son côté, la CEDEC, qui fédère une grande partie des régions européennes, entend défendre un modèle de service public local, fondé sur un lien fort avec les élus et fonctionnaires communaux. Mais le poids de ces organismes demeure encore périphérique face aux gros opérateurs ou aux grands consommateurs, dont l'audience est beaucoup plus large. En outre, les revendications locales françaises ne rejoignent que partiellement celles de pays ou régions de tradition décentralisatrice comme l'Allemagne, le Bénélux ou la Scandinavie, qui ont souvent accepté le schéma préconisé par la Commission Européenne. Cette absence de mobilisation collective pourrait profiter à une conception centralisatrice de la régulation, promue par des réformateurs qui rêvent d'un marché vertueux mettant en relation des consommateurs éclairés et des grands opérateurs historiques responsables, sous l'œil vigilant de régulateurs présumés indépendants.